**Deutscher Bundestag** **Drucksache 16/2896**
**16. Wahlperiode** 10. 10. 2006

# Antwort
## der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Florian Toncar, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/2667 –**

## Menschenrechte und Globalisierung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die von der Liberalisierung der Weltwirtschaft getragene Globalisierung bietet eine Fülle von Chancen und Möglichkeiten für alle Beteiligten. Freier Handel hat den Wohlstand der Menschen weltweit gemehrt. Die Staaten, die konsequent Handelshemmnisse abgebaut, ihre Märkte geöffnet und ihre Volkswirtschaften liberalisiert haben, sind auch diejenigen, in denen der Wohlstand am schnellsten wächst. Dabei belegen zahlreiche Studien, dass viele der größten Gewinner der Globalisierung insbesondere unter den Entwicklungs- und Schwellenländern zu finden sind. Im Umkehrschluss sagte UN-Generalsekretär Kofi Annan: „Die Hauptverlierer in der ungleichen Welt von heute sind nicht diejenigen, die zu sehr der Globalisierung ausgesetzt sind. Es sind diejenigen, die von der Globalisierung ausgeschlossen sind." (UN-Generalsekretär Kofi Annan anlässlich der UNCTAD-Konferenz in Bangkok am 12. Februar 2000).

Die Globalisierung bietet für Unternehmen Möglichkeiten, ihre Wirtschaftskraft frei zu entwickeln. Sie schafft nicht nur Arbeitsplätze und somit Einkommen und einen höheren Lebensstandard. Sie bietet Konsumenten auch Produkte und Dienstleistungen von immer höherer Qualität zu sinkenden Preisen und mehrt somit die Lebensqualität aller. Insgesamt ist die Globalisierung das größte Armutsbekämpfungsprogramm der Welt. Noch niemals zuvor hat die Welt einen solchen Rückgang der Armut erlebt wie in den letzten 20 Jahren. Diese positive Entwicklung ist eine direkte Folge der Globalisierung.

Die Globalisierung wird in entscheidendem Maße von international agierenden Unternehmen getragen, die ihre Geschäftstätigkeit in vielen Staaten unterhalten, um die Vorteile verschiedener Standorte für die Entwicklung ihrer Wirtschaftskraft zu nutzen. Daher wächst der Einfluss, den international tätige Unternehmen auf die Lebensumstände der Menschen in den Ländern ausüben, in denen sie operieren.

Aus Sicht der Fragesteller ist dabei unerlässlich, dass die Globalisierung sich im Einklang mit den Werten der individuellen Freiheit und der Achtung der Menschenrechte vollzieht. Es ist zu begrüßen, dass die meisten transnationalen

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 6. Oktober 2006 übermittelt.*
*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

Unternehmen entsprechend handeln und verantwortungsvoll mit dem Einfluss umgehen, der ihnen durch ihre Rolle erwächst.

Dennoch gab es in den letzten Jahren auch Berichte über mögliche Beteiligungen von international operierenden Unternehmen an Menschenrechtsverletzungen. Ein aktuelles Beispiel ist die Unterstützung, die westliche Unternehmen der IT-Branche Staatssicherheitsbehörden bei der Unterdrückung der Meinungsfreiheit im Internet und anderen elektronischen Kommunikationsmedien in der Volksrepublik China und anderen autoritär geführten Staaten geleistet haben.

Auf internationaler Ebene sind auf der Basis der Freiwilligkeit mehrere Initiativen ergriffen worden, die sich diesem Spannungsfeld zwischen Wirtschaftstätigkeit und Schutz der Menschenrechte widmen. Beispiele hierfür sind vor allem der vom Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, initiierte „Global Compact“ oder die „Leitsätze für multinationale Unternehmen“ der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Auch die Wirtschaft hat bereits zahlreiche freiwillige Initiativen zum Schutz der Menschenrechte entwickelt, etwa im Rahmen ihres gesellschaftspolitischen Engagements (z. B. Corporate Social Responsibility). Diese Initiativen stellen einen sinnvollen Beitrag zur Verwirklichung der Menschenrechte dar und sind ausdrücklich zu begrüßen.

Da diese freiwilligen Maßnahmen aus verschiedenen Quellen entstanden sind, haben sie uneinheitlich in den verschiedenen Branchen Fuß gefasst und sind von unterschiedlicher Effektivität.

Die Frage, inwiefern die Einbeziehung von Unternehmen in die Verantwortung zum Schutz der Menschenrechte möglich ist, wurde in den letzten Jahren intensiv sowohl im Rahmen der EU als auch der Vereinten Nationen insbesondere hinsichtlich der „Normen für die Verantwortlichkeit transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte“ diskutiert. Dieser Normenkatalog leidet an einer Vielzahl von Defiziten und kann daher keine Grundlage für etwaige international verbindliche Normen für transnationale Unternehmen sein. Dennoch dauert die politische Debatte hinsichtlich der etwaigen Schaffung international verbindlicher Standards und Normen für Unternehmen bei der Achtung der Menschenrechte an.

Im Kongress der Vereinigten Staaten von Amerika wird derzeit ein Gesetzentwurf zur Verantwortung von US-Unternehmen der IT-Branche für die Wahrung der Meinungs- und Informationsfreiheit im Internet behandelt (der „Global Online Freedom Act of 2006“, H.R. 4780). Er zielt darauf ab, die Tätigkeit von Internet-Unternehmen zu regulieren, wenn diese in repressiven Staaten operieren. Das Europäische Parlament verabschiedete am 6. Juli 2006 mit der Unterstützung aller Fraktionen ohne Gegenstimmen eine Resolution zur Meinungsfreiheit im Internet (P6 TA-PROV(2006)0324). Auch diese beiden politischen Entwicklungen geben Anlass, das Spannungsfeld zwischen Menschenrechten und Globalisierung näher zu beleuchten.

Die Position der Bundesregierung zu dieser Thematik ist noch nicht hinreichend geklärt.

## I. Produkte, die nach Deutschland eingeführt werden

1. Sind der Bundesregierung seit dem Jahr 2000 Fälle bekannt geworden, in denen Produkte oder Dienstleistungen, die unter Missachtung von Menschenrechten hergestellt wurden, wie beispielsweise durch Kinder- oder Zwangsarbeit etwa in den chinesischen Laogai-Lagern, nach Deutschland gelangt sind bzw. in Deutschland verwertet wurden?

Die Bundesregierung hat hierüber keine sicheren Erkenntnisse. Behauptungen hierzu gibt es seit Jahren, indes keine belastbaren Beweise.

2. Welche Branchen bzw. welche Art von Produkten waren davon betroffen?

Siehe Frage 1.

3. Welche rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten gibt es für die Bundesrepublik Deutschland, um zu verhindern, dass Produkte oder Dienstleistungen, die unter Verletzung von Menschenrechten hergestellt bzw. erbracht werden, nach Deutschland gelangen bzw. in Deutschland verwertet werden?

4. Welche Besonderheiten ergeben sich dabei hinsichtlich solcher Unternehmen, die ihre Produkte und Dienstleistungen von Deutschland aus vertreiben?

5. Welche Besonderheiten ergeben sich dabei hinsichtlich solcher Unternehmen, die zumindest auch im Ausland produzieren bzw. ihre Dienstleistungen zumindest auch im Ausland erbringen?

Auf derzeitiger WTO-rechtlicher Grundlage können unilaterale Handelsbeschränkungen zum Schutz von Menschenrechten auf europäischer Ebene nur nach den Voraussetzungen der Ausnahmeklauseln des GATT Artikel XX gerechtfertigt werden. Anders als bei in Strafvollzugsanstalten hergestellten Waren (GATT Artikel XX lit.e) wird die Kinder- und Zwangsarbeit nicht explizit als Ausnahmegrund aufgeführt. Insgesamt gilt jedoch, dass ein Einfuhrverbot nur dann durchsetzbar ist, wenn die betreffenden Waren von den Zollbehörden bei der Einfuhr identifizierbar sind und der Nachweis der Herstellung in den Lagern geführt werden kann. Dies ist regelmäßig nicht ohne Weiteres der Fall. Die Bundesregierung prüft daher Möglichkeiten zur Lösung des Problems und hat hierzu auch Kontakt mit der für die gemeinsame Handelspolitik federführenden Europäischen Kommission aufgenommen. Eventuelle Einfuhrbeschränkungen müssen letztlich von den EU-Mitgliedstaaten gemeinsam beschlossen werden.

Die Bundesregierung und die EU nutzen alle handelspolitischen Möglichkeiten, um eine stärkere Beachtung der Kernarbeitsnormen, wie z. B. ein Verbot von Kinderarbeit, zu gewährleisten. So sind in dem Allgemeinen Präferenzsystem der EU Sonderpräferenzen für Länder vorgesehen, die eine Reihe internationaler Übereinkommen ratifiziert haben und umsetzen. Hierzu zählen etwa die Konvention zu den Rechten des Kindes, das ILO-Übereinkommen Nr. 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit von 1999 oder das ILO-Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung von 1973. Hiermit soll ein Anreiz geschaffen werden, die in den Übereinkommen festgelegten Mindeststandards anzunehmen und einzuhalten. Zudem verlangt die EU in allen neuen regionalen und bilateralen Handelsabkommen der EU ein Bekenntnis zur Anerkennung und Förderung sozialer Rechte.

Darüber hinaus haben sich eine große Zahl von Unternehmen freiwillig verpflichtet, Menschenrechte, ILO-Kernarbeitsnormen und OECD-Guide lines einzuhalten. Angesichts der weltweit verfügbaren Informationen kann daher von einer schnellen Reaktion der entsprechenden Importeure auf etwaige Missstände ausgegangen werden (siehe hierzu auch Antwort auf Frage 11).

## II. Ausfuhr deutscher Produkte

6. Welche rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten gibt es für die Bundesrepublik Deutschland, auszuschließen, dass Produkte oder Dienstleistungen deutscher Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen benutzt werden?

Soweit die Ausfuhr nach den Vorschriften der Exportkontrolle genehmigungspflichtig ist, sind die Achtung der Menschenrechte im Endbestimmungsland und der Ausschluss der Gefahr des Einsatzes der Güter zu Menschenrechtsverletzungen wesentliche Entscheidungskriterien. Weitere Beschränkungen der Ausfuhr können sich ergeben aus der VO Nr. 1236/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 betreffend den Handel mit bestimmten Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden können (ABl. EG Nr. L 200 S. 1).

## III. Öffentliche Hand als Akteur

7. Wie gewährleistet die Bundesregierung, dass Projekte, die im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung gefördert werden, nicht zu einer Beeinträchtigung von Menschenrechten führen?

8. Inwiefern spielen Menschenrechtskriterien bei der Vergabe von Bürgschaften, insbesondere Hermesbürgschaften, und Investitionsgarantien eine Rolle?

   Wie werden diese Kriterien überprüft?

Exportkreditgarantien des Bundes („Hermesdeckungen“), Investitionsgarantien und ungebundene Finanzkredite sind Instrumente der Wirtschaftsförderung. Die Entscheidung darüber trifft ein Interministerieller Ausschuss (IMA). Dieser prüft z. B. bei Exportkreditgarantien im Rahmen seiner „Leitlinien für die Berücksichtigung von ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten bei der Übernahme von Ausfuhrgewährleistungen des Bundes“ auch Menschenrechtsaspekte, die sich auf das Projekt beziehen, für die die exportierte Ware bestimmt ist. Das nationale Verfahren entspricht den Umweltleitlinien der OECD, die in den OECD-Mitgliedstaaten im Bereich der staatlichen Exportkreditversicherung angewendet werden.

9. Inwieweit werden Menschenrechtskriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge berücksichtigt?

   Wie werden diese Kriterien überprüft?

Nach § 97 Absatz 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen werden öffentliche Aufträge an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen vergeben; andere oder weitergehende Anforderungen dürfen an Auftragnehmer nur gestellt werden, wenn dies durch Bundes- oder Landesgesetz vorgesehen ist. Eine besondere gesetzliche Verpflichtung, nach der bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vom Auftraggeber auch gesondert im Einzelfall geprüft werden müsste, ob bei potentiellen Auftragnehmern Menschenrechtsverstöße nachweisbar sind, besteht nicht.

## IV. Freiwillige Maßnahmen

10. Wie beurteilt die Bundesregierung generell die Möglichkeiten von Einzelstaaten, die Beteiligung von Unternehmen an im Ausland begangenen Menschenrechtsverletzungen zu unterbinden?

    Welche Besonderheiten gibt es dabei hinsichtlich inländischer und hinsichtlich ausländischer Unternehmen?

    Welche Rolle spielt und welche Grenzen hat dabei das Nichteinmischungsgebot in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates?

Eine Möglichkeit, durch die Einzelstaaten aktiv dazu beitragen können, die Beteiligung von Unternehmen an im Ausland begangenen Menschenrechtsverletzungen zu unterbinden, ist die Förderung der freiwilligen Selbstverpflichtungen von Unternehmen im Rahmen des Konzepts der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility – CSR), welches sich u. a. auch auf Menschenrechtsstandards bezieht. Regierungen können bei Firmen das Bewusstsein erhöhen, dass das Konzept der CSR im langfristigen Interesse der Unternehmen liegt. Zudem können sie den Erfahrungsaustausch und Dialog über „best practices“ in bestimmten Foren institutionalisieren. Außerdem können Regierungen vorhandene Empfehlungen, Leitlinien und neue Entwicklungen in diesem Bereich bekannt machen. Die Bundesregierung unterstützt dieses Engagement der Firmen einerseits durch „Multi-Stakeholder“-Dialoge wie den Runden Tisch Verhaltenskodizes oder den VN-„Global-Compact“, andererseits durch konkrete „Public-Private-Partnership“-Projekte, bei denen es um die Erarbeitung bzw. Umsetzung von branchenweiten Verhaltenskodizes geht, z. B. im Textil- und Kaffeesektor.

Sie sind innovative und wichtige Instrumente zur Förderung der grundlegenden Menschen-, Arbeits- und Umweltrechte und der Korruptionsbekämpfung und sind insbesondere in den Ländern von Bedeutung, in denen die staatlichen Stellen keine Mindeststandards vorgeben oder wo vorhandene Gesetzgebung nicht durchgesetzt wird. Nach Auffassung der Bundesregierung können solche Standards nationale und internationale Rechtsvorschriften ergänzen.

11. Hält die Bundesregierung die verschiedenen freiwilligen Initiativen zur Förderung der Menschenrechte für ausreichend, um die Verantwortung der deutschen Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit im Inland und Ausland sicherzustellen?

Im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit deutscher Unternehmen im Inland stellt das deutsche Rechtssystem die Beachtung der Menschenrechte sicher.

Die Bundesregierung begrüßt, dass immer mehr Firmen dem Leitbild des „gesellschaftlich verantwortlichen Unternehmertums („Corporate Social Responsibility“, CSR) folgen und bei ihrer weltweiten Geschäftstätigkeit freiwillig – über die in Deutschland und der Europäischen Union für sie geltenden gesetzlichen und tariflichen Standards hinaus – Selbstverpflichtungen eingehen, um die Einhaltung von menschenrechtlichen, ökologischen und sozialen Standards im Wirtschaftsleben sicherzustellen. Solche freiwilligen Selbstverpflichtungen gibt es in mittlerweile kaum noch zu überblickender Vielfalt als firmen- oder brancheninterne Verhaltenskodizes, Leitlinien, Standards, Gütesiegel und in anderen Formen, mit unterschiedlicher Reichweite und den verschiedensten Beteiligten.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung generell die Effektivität der freiwilligen Maßnahmen deutscher Unternehmen bei der Achtung der Menschenrechte im Vergleich zu den freiwilligen Maßnahmen ausländischer Unternehmen?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die deutschen Unternehmen die Verpflichtungen, die sie freiwillig eingegangen sind, auch umsetzen. Dies gilt insbesondere für die Einhaltung und Umsetzung des Global Compact der Vereinten Nationen und der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.

13. Wie schätzt die Bundesregierung die Wirkung von entsprechenden freiwilligen Maßnahmen auf Firmen ein, die nur begrenzt in der Öffentlichkeit stehen – wie beispielsweise Rohstofflieferanten, Zulieferer oder Unternehmen, die Produkte oder Dienstleistungen vertreiben, die im unteren Bereich der Produktions- oder Wertschöpfungskette stehen?

Deutschland strebt einen intensiven Austausch mit den G8-Partnern über Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz hinsichtlich der nicht-energetischen Rohstoffvorkommen, ihrer Verfügbarkeit und ihrer Handelsströme an. In diesem Zusammenhang wollen wir eine Initiative zur Zertifizierung von Rohstoffen aus Konfliktregionen ergreifen, um einen Beitrag zu friedlicher Entwicklung auch in rohstoffreichen Krisenregionen zu leisten. Darüber hinaus soll die von der G8 unterstützte Initiative EITI (Extractive Industry Transparency Initiative) zum transparenten Umgang mit Rohstoffen gerade auch in Entwicklungsländern gestärkt und fortgeführt werden.

Bei den Normungsaktivitäten der ISO zum Standard ISO 26000 „Gesellschaftliche Verantwortung von Organisationen“ wird die Einbeziehung der Lieferkette, die Übernahme von menschenrechtlichen, sozialen und ökologischen Standards durch alle Unternehmen und darüber hinaus auch durch Organisationen, die keine Unternehmen sind, mit Nachdruck gefordert und vorangetrieben. Die Zulieferkette wird auf eine breite Basis gestellt.

14. Welche positiven Beispiele für Initiativen deutscher Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit sind aus Sicht der Bundesregierung besonders hervorzuheben?

Die Bundesregierung begrüßt beispielsweise besonders die Erarbeitung bzw. Umsetzung von branchenweiten Verhaltenskodizes, z. B. im Textil- und Kaffeesektor, aber auch andere freiwillige Initiativen im Privatsektor.

15. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um die Verbreitung und Umsetzung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen in Deutschland und auf OECD-Ebene zu gewährleisten?

16. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um die Arbeit der Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze zu unterstützen?

Auslandsinvestitionen leisten einen wichtigen Beitrag zum wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fortschritt in den Gastländern. Mit ihrer Handels- und Investitionstätigkeit tragen insbesondere die multinationalen Unternehmen zur effizienten Nutzung von Finanz- und Humankapital, Technologie sowie natürlichen Ressourcen bei. Sie erleichtern den Technologietransfer zwischen den verschiedenen Regionen der Welt wie auch die Entwicklung von Technologien, die den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten angepasst sind. Über formale Berufsbildungsmaßnahmen wie auch über die Ausbildung am Arbeitsplatz tragen

die multinationalen Unternehmen ferner zur Entwicklung des Humankapitals in den Gastländern bei.

Die Regierungen der OECD-Mitgliedstaaten haben 1976 die „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ verabschiedet und sie 2000 überarbeitet. An der Revision der Leitsätze, die ein Element der „OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen“ darstellen, haben auch einige Nicht-Mitgliedsländer wie Argentinien, Brasilien, Chile, Estland und Litauen, sowie Unternehmens- und Arbeitnehmerorganisationen und Nichtregierungsorganisationen mitgewirkt. Die Leitsätze enthalten auch Empfehlungen für verantwortungsvolle Unternehmenspraktiken im Bereich der Menschenrechte und der Arbeitsrechte. Die Empfehlungen beruhen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und haben keinen rechtlich bindenden Charakter. Sie sollen einen Handlungsrahmen bieten, der die unterschiedlichen Interessen berücksichtigt und das Vertrauen zwischen Unternehmen und ihren Gastländern fördert.

Die Bundesregierung hat eine im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie angesiedelte „Nationale Kontaktstelle“ eingerichtet. Diese fördert die Verbreitung und Anwendung der Leitsätze auch in Zusammenarbeit mit den Ressorts und den Verbänden der Wirtschaft sowie der Arbeitnehmerorganisationen, beantwortet Anfragen und trägt zur Lösung von Fragen bei, die sich aus der Anwendung der Leitsätze ergeben. Sofern Fragen an die „Nationale Kontaktstelle“ herangetragen werden, die auf eine mögliche Nichtbeachtung der Leitsätze schließen lassen, wird die „Nationale Kontaktstelle“ diesen entsprechend der „Verfahrenstechnischen Anleitungen“ der OECD nachgehen und sich unter Mitwirkung hierfür relevanter Partner um eine gütliche Beilegung bemühen. Über einen im Januar 2002 gebildeten Arbeitskreis „OECD-Leitsätze“ der „Nationalen Kontaktstelle“ werden Ressorts, Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen in die Arbeit einbezogen.

Die Bundesregierung bringt ihre Position auch in den OECD-Ausschuss für internationale Investitionen und multinationale Unternehmen (CIME) in Paris ein, welcher für die Auslegung der Leitsätze sowie für die Überwachung ihrer Wirksamkeit zuständig ist und die Arbeit der „Nationalen Kontaktstellen“ koordiniert.

17. Wie beurteilt die Bundesregierung die Mitteilung der Europäischen Kommission vom 22. März 2006 „Implementing the Partnership for Growth and Jobs: Making Europe a Pole of Excellence on Corporate Social Responsibility“?

Die Bundesregierung begrüßt die zweite Mitteilung der Kommission zur gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen (CSR) als Ausdruck des Interesses der Kommission an diesem wichtigen Thema. Mit dem Hinweis auf die Trilaterale Grundsatzerklärung der IAO zu multinationalen Unternehmen und zur Sozialpolitik, die OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen und den UN Global Compact als internationale Ansätze für verantwortungsbewusstes unternehmerisches Handeln unterstreicht die Kommission den Stellenwert dieser Instrumente und stellt inhaltliche Bezüge zwischen den darin niedergelegten Prinzipien und der Mitteilung her. Angesichts der Tatsache, dass die in der Mitteilung der EU-Kommission enthaltene Initiative einer „Europäischen CSR-Allianz“ erst wenige Monate alt ist, kann ihre Wirksamkeit noch nicht beurteilt werden (siehe auch: ausführliche Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission unter www.bmas.de).

18. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auffassung der Europäischen Kommission, dass der Schwerpunkt auf freiwilligen Instrumenten der Wirtschaft liegen soll?

Der Aufruf zu einem stärkeren, freiwilligen Engagement der Unternehmen vor allem im sozialen und ökologischen Bereich, das über die Erfüllung gesetzlicher Anforderungen hinausgeht und sich im Dialog mit den Stakeholdern – den betroffenen Kreisen – entwickelt, kann zur ethischen Grundhaltung des unternehmerischen Handelns in Europa beitragen und gleichzeitig eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit seiner Unternehmen unterstützen. Dabei sind aus Sicht der Bundesregierung in einer marktwirtschaftlichen Ordnung insbesondere auch die Verbraucher angesprochen, Unternehmen zu verantwortungsvollem Handeln anzuregen. Von diesem Gedanken wird sich die Bundesregierung bei ihren eigenen Aktivitäten leiten lassen und dies empfiehlt sie auch der Kommission.

## V. Rechtlich verbindliche Maßnahmen für Unternehmen

19. Hält die Bundesregierung das internationale Recht heute für ausreichend, um einen effektiven Menschenrechtsschutz auch im Rahmen der internationalen Wirtschaftstätigkeit zu gewährleisten?

Die universelle Wahrung und Förderung der Menschenrechte ist vorrangig die Aufgabe der Staaten, die vor allem durch völkerrechtliche Verträge und Völkergewohnheitsrecht umfassend an Menschenrechte gebunden sind. Die Staaten sind daher gehalten den Menschenrechten auch in ihren nationalen Rechtordnungen zur vollen Geltung zu verhelfen. Auf diese Art und Weise sind sowohl staatliche als auch private Wirtschaftsakteure an menschenrechtliche Standards gebunden. Die größten Defizite bestehen heute indes nicht mehr bei der Schaffung von menschenrechtlichen Normen, sondern bei ihrer Implementierung.

Die Bundesregierung wirkt im Rahmen ihrer Menschenrechtspolitik als integralem Bestandteil ihrer Außenpolitik den bestehenden Defiziten jedoch entgegen. So setzt sie sich z. B. zielgerichtet für die Stärkung und Fortentwicklung internationaler Durchsetzungsmechanismen ein. Neben nationalen, im internationalen Kontext abgestimmten Maßnahmen, wird zur Verwirklichung der Menschenrechte sowohl auf bi- als auch multilateraler Ebene mit anderen Staaten kooperiert.

20. Gibt es nach Auffassung der Bundesregierung bereits heute verbindliche Normen mit menschenrechtlichem Bezug, die auf international tätige Unternehmen direkt anwendbar sind?

    Welche sind dies?

Deutschland hat in der Vergangenheit wiederholt das Prinzip bekräftigt, wonach Menschenrechte für nichtstaatliche Akteure und somit auch private Unternehmen keine direkten Pflichten begründen. Die Wahrung und Förderung der Menschenrechte ist aus völkerrechtlicher Sicht zuallererst Aufgabe eines jeden einzelnen Staates. Internationale Unternehmen unterliegen jedoch den nationalen gesetzlichen Regeln, zu deren Einhaltung sie direkt verpflichtet sind.

21. Wie müsste nach der Beurteilung der Bundesregierung ein internationales Rechtsregime ausgestaltet sein, um einen effektiven Menschenrechtsschutz im Rahmen der internationalen Wirtschaftstätigkeit zu gewährleisten?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 10 und 19 verwiesen.

22. Wie steht die Bundesregierung zum Konzept des derzeit im US-Kongress debattierten „Global Online Freedom Act of 2006“, der es US-Technologieunternehmen untersagen soll, mit als repressiv eingestuften Regierungen bei der Einschränkung der Meinungsfreiheit zu kooperieren?

23. Wie beurteilt die Bundesregierung die Resolution des EU-Parlaments zur Meinungsfreiheit im Internet (P6 TA-PROV(2006)0324)?

Die Bundesregierung betrachtet das Recht auf freie Meinungsäußerung und Meinungsfreiheit sowie das Recht, Informationen zu erhalten und sich Zugang dazu zu verschaffen, als unveräußerliche Grundrechte, denen gerade auch in der globalen Informationsgesellschaft mit ihren zahlreichen neuen technischen Möglichkeiten eine herausragende Bedeutung zukommt. Sie tritt daher unter anderem nachhaltig dafür ein, dass die in der Genfer Prinzipienerklärung sowie der Tunis-Verpflichtung des Weltgipfels der Vereinten Nationen zur Informationsgesellschaft (WSIS) diesbezüglich niedergelegten Grundsätze weltweit respektiert und praktisch umgesetzt werden. Die Bundesregierung betrachtet mit Sorge die in einigen Staaten erkennbaren Bestrebungen, den dortigen Bürgern die Nutzung des Internets als mittlerweile wichtigstem globalen Kommunikationsmedium in einer Weise zu erschweren, die mit den o. g. Grundsätzen nicht vereinbar ist. Der Tenor der Entschließung des Europäischen Parlaments zum Recht auf freie Meinungsäußerung im Internet vom 6. Juli 2006 wird von der Bundesregierung uneingeschränkt geteilt. Die Bundesregierung verfolgt aufmerksam die Beratungen im US-Kongress zum „Global Online Freedom Act“; sie nimmt jedoch grundsätzlich öffentlich keine Stellung zu Gesetzesvorhaben, die sich in anderen Ländern im Prozess der parlamentarischen Beratung befinden.

24. Wie beurteilt die Bundesregierung die im Jahre 2003 bei den Vereinten Nationen entwickelten „Normen für die Verantwortlichkeit transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte“?

Die Unterkommission der VN-Menschenrechtskommission (MRK) – ein Gremium unabhängiger Experten – hat am 13. August 2003 nach langjähriger Vorarbeit einen Entwurf für „Normen zu Verantwortung grenzüberschreitend tätiger u. a. Unternehmen in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte“ angenommen und zur weiteren Beratung an die MRK verwiesen. Die Normen sollen die Einhaltung der Menschenrechte durch multinationale Unternehmen sicherstellen. Sie orientieren sich zum Teil an den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen, die von der Bundesregierung nachdrücklich unterstützt werden. Der Entwurf geht aber insofern deutlich über bisherige Initiativen („Global Compact“, OECD-Leitsätze) hinaus, als er ausdrücklich eine Bindung multinationaler Unternehmen an die Menschenrechte konstatiert und weitreichende zivilrechtliche Haftung für Verstöße vorsieht. Nach Vorstellung der Verfasser sollen multinationale Unternehmen ferner in regelmäßigen Abständen direkt von den Vereinten Nationen auf die Einhaltung der Normen überprüft werden. Der Entwurf der Unterkommission stellt dabei einen Versuch dar, das herrschende völkerrechtliche Verständnis der Menschenrechte, wonach sich die menschenrechtlichen Verpflichtungen unmittelbar nur an die Staaten richten, die

diese umzusetzen und anzuwenden haben, weiterzuentwickeln. Auch müsste ein Mandat der Vereinten Nationen zur Überprüfung von Unternehmen erst noch geschaffen werden.

Die MRK befasste sich in ihrer 60. Sitzung 2004 erstmals mit dem Entwurf. Auf deutsche Initiative hin wurde dazu im EU-Kreis eine gemeinsame Position abgestimmt, welche die soziale, auch menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen unterstreicht, ebenso aber das Prinzip bekräftigt, wonach Menschenrechte für nichtstaatliche Akteure keine direkten Pflichten begründen. Auf der 61. MRK-Sitzung wurde die Einsetzung eines Sonderberichterstatters zu transnationalen Unternehmen und Menschenrechten beschlossen. Dieses Amt hat derzeit John Ruggie inne. Bei der 2. Sitzung des Nachfolgeorgans der MRK, des VN-Menschenrechtsrates im September 2006 kam es zu einer ersten Aussprache mit dem Sonderberichterstatter, in der dieser ankündigte, seinen Bericht Mitte 2007 vorzulegen.

25. Wie unterstützt die Bundesregierung die Arbeit des Sonderberichterstatters beim VN-Generalsekretär für Menschenrechte und transnationale Unternehmen, John Ruggie?

Im Rahmen der Vereinten Nationen hat die Bundesregierung vor allem mit ihrer Initiative zu Globalen Partnerschaften seit der 55. GV im Jahr 2000 kontinuierlich daran gearbeitet, dem Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte verstärkt Geltung zu verschaffen. Die Bundesregierung hat die Einsetzung des Sonderberichterstatters John Ruggie ausdrücklich unterstützt (siehe Antwort auf Frage 24). Sie sieht die vordringliche Aufgabe des Sonderberichterstatters darin, die Frage der Verantwortung grenzüberschreitender Unternehmen in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte im Rahmen einer umfassenden Studie zu klären.

Deutschland hat in diesem Sinne bereits umgehend (als bislang einer von wenigen Staaten) den Fragebogen des Sonderberichterstatters zu Menschenrechten und Wirtschaft beantwortet.

26. Was ist die Zielvorstellung der Bundesregierung in der auf UN-Ebene geführten Debatte um die Formulierung von menschenrechtlichen Normen für Wirtschaftsunternehmen?

Maßgeblich beeinflusst durch die von der Bundesregierung und ihren EU-Partnern vertretene Position, einigte sich die 60. MRK zum Entwurf der Unterkommission einvernehmlich auf eine Entscheidung, in der die Bedeutung der Frage der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen ausdrücklich bestätigt wird. Die Bundesregierung vertritt die Position, dass in einer Welt, in der die wirtschaftliche Integration und die Vernetzung unter den einzelnen Wirtschaftspartnern immer größer wird, globale Regeln zu Förderung von Frieden, Wohlstand, dem Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen, der Demokratie dem Schutz der menschlichen Würde und dem Respekt der Menschenrechte immer wichtiger werden. Sie sieht der Prüfung und Erörterung der Fertigstellung und Empfehlungen des Sonderberichterstatters auf der Grundlage der von ihm zu erstellenden Studie mit Interesse entgegen und geht davon aus, dass hierzu im Rahmen der EU eine gemeinsame Position festgelegt werden wird.

27. Gibt es aus Sicht der Bundesregierung wirksame Maßnahmen zum Schutze der Menschenrechte im Rahmen internationaler Wirtschaftstätigkeit, die besonders schnell und unbürokratisch umgesetzt werden können?

Die schnellste und unbürokratischste Maßnahme, die Unternehmen wirksam zum Schutz der Menschenrechte ergreifen können, besteht darin, die zehn Verpflichtungen des Global Compact und die konkreteren OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen bzw. diesen Verpflichtungen entsprechende nationale Regelungen im Bereich ihres Unternehmens vollständig umzusetzen, beispielsweise durch die Einführung von unternehmensinternen oder besser branchenweiten freiwilligen Verhaltenskodizes.

28. Beabsichtigt die Bundesregierung im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft verbindliche Regelungen über die menschenrechtliche Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen innerhalb der EU zu diskutieren?

Wie in der Antwort zu Frage 26 dargelegt, erwartet die Bundesregierung den Bericht des Sonderberichterstatters zu transnationalen Unternehmen und Menschenrechten im ersten Halbjahr 2007, also während der deutschen Ratspräsidentschaft. Sie geht davon aus, dass hierzu im Rahmen der EU eine gemeinsame Position festgelegt werden wird.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333